

En ligne contre la pauvreté

Les investissements dans la collecte de l'information donnent des résultats aux Philippines

Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut des renseignements exacts et actuels. Par contre, même si la lutte contre la pauvreté est depuis 1986 un de ses grands objectifs, le gouvernement philippin a éprouvé des difficultés à recueillir des données pour appuyer ses programmes de réduction de la pauvreté. Le programme MIMAP du CRDI cherche à combler cette lacune depuis 1990.

Presque invariablement, les guides touristiques voient dans le Palawan la province la plus « enchantée et rustique » des Philippines. Toutefois, pour ses 750 000 habitants, c'est par euphémisme que l'on parle de « rusticité » plutôt que de « pauvreté ». Le taux de pauvreté dans le Palawan est près de 50 %.

Lorsque les responsables de la province se sont réunis pour préparer le budget de 1999, ils étaient décidés à changer cet état de choses. Cependant, les problèmes semblaient insurmontables. Le Palawan, qui se compose de près de 1 800 îles éparpillées sur plus de 650 km carrés, est mal équipé, ce qui constitue un obstacle de taille au développement. Les services d'éducation et de santé ont désespérément besoin d'investissements lourds. Le taux d'expansion démographique, qui est de 3,8 % et le plus élevé des Philippines, vient aggraver cette pauvreté endémique.

Le programme MIMAP du CRDI cherche à combler cette lacune depuis 1990. En fait, d'un sondage à l'autre, les données sur la pauvreté étaient plutôt sporadiques, sans correspondance, rendant impossible l'établissement d'un profil ponctuel global. Les sondages périodiques fournissent des informations sur les variables macroéconomiques, mais il n'y a pas de sondage annuel pour mesurer les revenus, l'habitat et le taux de malnutrition, ce qui réduit la pertinence et l'incidence de ces sondages.

Selon M. Ponciano Intal, directeur général de l'Angelo King Institute for Economic and Business Studies (AKI) de l'Université De La Salle, à Manille, l'impact des politiques et des programmes n'est connu qu'après trois ou quatre ans. Exemple concret : l'effet de la crise financière de 1997-1998 en Asie orientale et du phénomène El Niño. M^{me} Celia Reyes, économiste, faisait remarquer qu'il y avait eu un sondage national en 1997, mais que le suivant n'était prévu que pour trois ans plus tard, soit en 2000, de sorte que l'on ne disposait pas de suffisamment d'informations pour signaler aux responsables de l'élaboration des politiques et aux autres acteurs qu'il y avait des répercussions sociales néfastes sur la population. Pourtant, les impacts étaient considérables : le produit intérieur brut des Philippines s'est contracté de 0,5 %, déclenchant un cycle prononcé d'expansion et de récession et la perte d'investissements étrangers. Des années de progrès dans la lutte contre la pauvreté ont été balayées.

Programme en trois volets

Faisait également défaut la collecte systématique et périodique de l'information sur la dimension humaine. Il y avait bien des programmes de planification mais, aux dires de M^{me} Josephine Escapo, chef la division de la recherche et de l'évaluation de l'Office provincial d'aménagement et de développement du Palawan, il n'y avait aucun moyen de mesurer la qualité de vie des ménages. Il fallait trouver le moyen de procéder à des mesures à long terme afin de pouvoir planifier de façon plus efficace et plus effective.



La Division a trouvé un système de suivi communautaire (CBMS) conçu par l'équipe du MIMAP-Philippines. Le MIMAP, programme du CRDI relatif aux impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement, avait commencé ses activités aux Philippines en 1990 afin d'appuyer les efforts visant à mesurer et à analyser la pauvreté et à développer des solutions politiques atténuant ses effets néfastes. (Pour plus de renseignements : http://web.idrc.ca/en/ev-6649-201-1-DO_TOPIC.html)

Selon M^{me} Reyes, qui dirige le réseau CBMS du MIMAP, il existe de nombreuses stratégies possibles pour lutter contre la pauvreté. Selon elle, l'une des plus importantes serait de mettre en place un système de surveillance de la pauvreté. Pour quelle raison? Parce qu'on obtiendrait ainsi des renseignements sur les divers aspects de la pauvreté. En disposant de données adéquates, grâce à un système de surveillance de la pauvreté, on pourrait évaluer l'impact des politiques et des programmes, ce qui pourrait permettre de mieux définir les bénéficiaires des programmes sélectifs.

La surveillance de la pauvreté est l'un des trois grands volets du projet MIMAP-Philippines. Le deuxième, la modélisation économique, se compose d'une série de modèles économiques établis à partir des données des Philippines, notamment les modèles macroéconomiques, les modèles sur les ménages, et une matrice de liaison transposant les effets macroéconomiques en effets sur les ménages. Ces modèles ont permis d'analyser notamment l'impact des réformes fiscales, de la libéralisation du commerce, de la libéralisation des taux de change étrangers et de la déréglementation.

Le troisième volet porte sur l'appui aux politiques et la diffusion de l'information. Comme l'explique M^{me} Reyes, le seul moyen d'espérer influencer sur l'élaboration des politiques est de bien faire connaître les constatations du projet aux publics appropriés. Il existe pour cela divers outils, notamment des publications, des documents de recherche et un site Web. Les ateliers sur la politique et les dialogues locaux réunissent des experts techniques et des praticiens des milieux de la recherche et des universités, ainsi que des organismes d'élaboration des politiques. Le MIMAP-Philippines a également participé de près aux groupes de travail techniques sur la pauvreté et l'aide sociale, de même qu'à l'évaluation des impacts des politiques.

Liens entre recherche et politique

En 2002, le CRDI a entrepris d'évaluer l'influence, sur les politiques publiques, de certaines recherches qu'il avait subventionnées. Les études ont porté sur trois projets MIMAP : aux Philippines, au Bangladesh et au Sénégal. Les évaluateurs se sont penchés sur trois types d'influence sur la politique : élargissement des capacités politiques, élargissement des horizons politiques et modification des régimes politiques.

Selon le rapport établi par M^{mes} Maria Pia Riggirozzi et Tracy Tuplin à partir de dossiers de Kirit Parikh, le MIMAP n'aurait pu intervenir aux Philippines à un moment plus propice. M. Mario Lamberte, président de l'Institut philippin d'études sur le développement (PIDS), dit que la recherche amorcée par le projet MIMAP correspondait exactement à ce dont le pays avait besoin en 1990.

Le succès du travail de modélisation du MIMAP est devenu rapidement évident, par l'intérêt suscité chez les décideurs et les responsables gouvernementaux à l'égard des résultats. Chaque tribune attirait davantage de personnes. Le facteur clé, selon M. Caesar Cororaton, chercheur universitaire au PIDS et directeur adjoint de projet du MIMAP, était que chacun reconnaissait la neutralité de la recherche.

Élargissement des horizons, augmentation des capacités

Selon les personnes interrogées, deux contributions majeures du MIMAP-Philippines sont ressorties, qui ont entraîné un élargissement des horizons politiques et augmenté les capacités en matière de politiques.

Tout d'abord, on a mis au point des outils analytiques afin de saisir les conséquences des diverses réformes économiques et de fournir aux responsables de l'élaboration des politiques des renseignements adéquats sur leurs effets possibles. Aux dires de M^{mes} Riggirozzi et Tuplin, les outils de collecte des données et l'information recueillie ont permis aux décideurs locaux d'analyser les causes de la pauvreté, d'apporter des changements et d'évaluer le bien-être de la population. Au lancement du MIMAP, rares étaient les recherches sur lesquelles pouvaient s'appuyer les politiques. Comme le faisait remarquer M. Lamberte, les analystes gouvernementaux ou les responsables de l'élaboration des politiques ne se souciaient pas des impacts micros des politiques macroéconomiques, n'ayant aucun moyen de procéder à des vérifications : le volet analytique était tout simplement absent.



La Commission de lutte contre la pauvreté, créée en 1993-1994, a depuis adopté ces outils. L'équipe du MIMAP a également aidé les organismes gouvernementaux à mettre en place un système de surveillance. À l'évaluation, toutefois, on constate que les organismes philippins d'élaboration des politiques n'ont pas encore institutionnalisés les modèles.

De plus, le MIMAP a élaboré et mis à l'essai des méthodes quantitatives d'analyse et de simulation des politiques, notamment un modèle informatique d'équilibre général et des modèles macro-économétriques, de distribution des revenus, de même que des modèles sur les ménages. Tout cela a influé sur le système de planification, l'élaboration du budget et la conception des programmes aux échelons local et national. Le travail de modélisation et la mise au point d'indicateurs ont permis de faire ressortir d'importants enjeux politiques et ont alimenté les débats nationaux à cet égard. Toujours selon le rapport, les responsables ont bénéficié de connaissances nouvelles en matière de développement et d'éclairages nouveaux sur le processus afférent.

Selon M^{mes} Riggirozzi et Tuplin, le projet MIMAP a joué un rôle névralgique dans l'analyse et la prévision des impacts des politiques macro-économiques et d'ajustement aux Philippines. On disposait non seulement d'idées nouvelles sur la lutte contre la pauvreté et d'outils nouveaux de surveillance des conséquences sur les pauvres, mais de plus, les instruments analytiques du MIMAP ont permis d'améliorer la qualité et la fiabilité du travail de diagnostic.

Influence sur les régimes politiques

Toutefois, le rouage essentiel du MIMAP est le système de surveillance de la pauvreté. Mis à l'essai d'abord dans deux villages, le système est en voie de mise en place partout aux Philippines, notamment dans l'ensemble du Palawan et tout récemment, dans le Bulacan. En avril 2003, le ministère de l'Intérieur et les pouvoirs publics locaux des Philippines ont donné instructions à toutes les administrations locales, qu'il s'agisse des barangays, des municipalités, des villes ou des provinces, d'adopter les treize indicateurs principaux du système afin de mesurer la pauvreté. Depuis les Philippines, le CBMS a essaimé, avec l'appui du CRDI, dans douze pays.

Essentiellement, il n'est pas facile de modifier les programmes et les politiques, mais selon les évaluateurs, la mise en œuvre du CBMS au Palawan est un exemple éclatant de succès. Parmi les

facteurs qui y ont contribué, il faut mentionner :

- ❑ La mobilisation des responsables de l'élaboration des politiques aux échelons de la province, des municipalités et des barangay, sans oublier le vice-gouverneur et le gouverneur, qui ont participé à l'utilisation efficace des résultats de la recherche dans le processus d'élaboration des politiques.
- ❑ Les activités statistiques et de recherche du MIMAP ont donné naissance à une nouvelle manière d'aborder les problèmes liés à la pauvreté au Palawan. Au centre de tout cela, on trouve l'ensemble d'indicateurs grâce auxquels il est facile de recueillir et d'interpréter les données de façon ciblée. Le CBMS permet d'obtenir des informations sur la situation actuelle, sur ce qu'elle devrait être et sur les moyens d'y parvenir, précise l'honorable Joel Reyes, gouverneur du Palawan et ardent défenseur du CBMS. On y trouve des données fiables, pertinentes et complètes sur la situation en matière de bien-être et de développement dans l'ensemble de la province.
- ❑ Les résultats de la recherche ont été transférés aux citoyens locaux, qui ont désormais le sentiment d'avoir pris en charge le CBMS.

Ce dernier facteur est essentiel. Les membres de la collectivité participent à la collecte, au traitement et à l'utilisation des données, de même qu'à leur validation après la collecte. Ainsi, les collectivités deviennent responsabilisées, car elles ont l'information et un mécanisme par lequel elles peuvent participer directement à la planification, explique M^{me} Reyes. Les résidents des barangay acquièrent ainsi un sens aigu de leurs priorités et sont mieux à même de préciser leurs besoins aux agents municipaux de planification. Forts de renseignements précis sur leur condition, ils peuvent jouer un rôle direct dans l'affectation des ressources budgétaires et peuvent exiger des responsables gouvernementaux transparence de leurs comptes et de leurs actions.

Aux dires de M^{mes} Riggirozzi et Tuplin, le projet MIMAP a transformé la façon d'élaborer des politiques en ce que la recherche a débouché sur une nouvelle compréhension permettant de définir un ensemble gérable et pertinent d'indicateurs, tout en conférant une crédibilité à la formulation des politiques. En ce sens, le projet a rendu possibles la mise à l'essai des idées, l'adaptation des politiques et leur amélioration tout au long du mécanisme de mise en œuvre. Facteur tout aussi important, la mise en œuvre réussie du CBMS au Palawan fait qu'il est plus facile de le reproduire dans d'autres provinces des Philippines.



Clés du succès

Le fait que le MIMAP ait pu exercer une influence sur l'élaboration des politiques aux Philippines n'est pas fortuit. M^{mes} Riggirozzi et Tuplin précisent que le projet a été conçu de manière à influencer directement sur les responsables de l'élaboration des politiques en générant des connaissances axées sur le règlement des problèmes.

D'autres facteurs ont aussi contribué à son succès, notamment les rapports étroits établis par l'équipe de recherche avec des organismes gouvernementaux, dont la Commission présidentielle de lutte contre la pauvreté (devenue depuis la Commission nationale anti-pauvreté), le ministère de l'Intérieur et des Administrations locales, le ministère du Bien-être social et du Développement, ainsi que l'Administration nationale de l'économie et du développement. En fait, les grands responsables gouvernementaux ont participé dès le départ au conseil consultatif du projet. Depuis, la Commission nationale anti-pauvreté a invité M^{me} Reyes à collaborer et à proposer des mécanismes de diagnostic de la pauvreté devant un comité inter-agences travaillant à institutionnaliser un système local de surveillance de la pauvreté. Cette étroite collaboration avec les organismes gouvernementaux a débouché sur une multiplication des maillages entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux à divers paliers.

Ont largement contribué au succès du MIMAP le sentiment de prise en charge par les services gouvernementaux locaux, notamment au Palawan, et par les collectivités elles-mêmes. Selon M^{me} Reyes, il est important de travailler avec les administrations locales dès le départ puisque, en définitive, ils en assumeront les coûts et en recevront les bienfaits.

Renforcement des capacités par l'action

L'influence a en outre été enracinée par le renforcement de la capacité des responsables de l'élaboration des politiques, et des chercheurs, au moyen d'ateliers et de prises de contacts. Ainsi, on a offert aux fonctionnaires une formation à la préparation d'un bulletin, pour diffuser plus largement les résultats du sondage du CBMS. Selon les évaluateurs, on a pu ainsi élargir le débat politique au sein de la population.

M. Lamberte a aussi constaté une augmentation de la capacité des chercheurs eux-mêmes à comprendre et à offrir des conseils en matière de politique, ce qui a influé sur leur mûrissement, leur permettant de comprendre plus profondément les enjeux et d'offrir des conseils meilleurs et plus crédibles en matière de politique.

Les prochains défis du MIMAP sont de veiller à l'expansion du CBMS et de s'assurer que les instituts de statistique locaux coordonnent l'établissement des données. Ainsi, le CBMS pourrait devenir national, selon M^{me} Reyes. Il faut en outre une aide technique aux services gouvernementaux locaux et centraliser les données. Comme le faisait remarquer M^{me} Carmelita Erieta, administratrice de l'Office national de la statistique, tout ce dont ont besoin les services gouvernementaux, c'est de reconnaître que la collecte de l'information n'est pas un coût, mais un investissement.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique

